



شماره سی و هشتم، خرداد ۱۳۹۴

* صاحب امتیاز: پژوهشکده مطالعات راهبردی
 * رئیس شورای سیاست گذاری: سعید نورایی
 * مدیر مسئول: دکتر محمود یزدان فام
 * سر دبیر: دکتر مهدی میرزاده کوهشاهی
 * شورای سیاست گذاری (به ترتیب حروف الفبا):
 دکتر میرقاسم بنی هاشمی، فرزاد پورسعید، دکتر رضا خلیلی،
 دکتر حسن عالی پور، دکتر داود غرایق زندی، دکتر مهدی
 میرزاده کوهشاهی، سعید نورایی، دکتر محمود یزدان فام
 * عوامل اجرایی و فنی: مرضیه خطیبی، مهندس علی
 رئیس دانا، اکبر قلی یان، احسان مرشدی
 * ویراستار: فرزاد پورسعید
 * صفحه آرا: ملیحه کربلایی
 * نشانی: تهران، خیابان آبان جنوبی، ابتدای رودسر پلاک ۷
 * صندوق پستی: ۵۱۸۹-۱۴۱۵۵
 * تلفن: ۸۸۸۰۲۴۷۷ - ۰۲۱
 * دورنگار: ۸۸۹۶۵۶۱ - ۰۲۱
 * رایانامه: dideban@risstudies.org

این نشریه براساس مجوز شماره ۸۳۸/۲۳/۹۳ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منتشر می شود.



پژوهشکده مطالعات راهبردی
 خراسان

سخن نخست ۲

راهبرد نظام ۴

تحلیل ۵

۵ طرح استانی شدن انتخابات؛ روندها و چالش ها

دکتر میرقاسم بنی هاشمی

۱۳ نگاهی به اعتراض های اجتماعی و صنفی اخیر

سعید صادقی جقه

۱۹ بازنمایی ثروت و «ناامنی روانی در جامعه»

وحیده احمدی

۲۷ سازمان فساد و مبارزه سازمانی با فساد

دکتر حسن عالی پور

۳۱ مذاکرات هسته ای در مرحله نگارش توافق جامع

مهدی شاپوری

۳۷ کنفرانس بازنگری معاهده ان پی تی؛ موضوعات و تحلیل ها

دکتر حیدرعلی بلوچی

۴۱ روند و پیامدهای تحولات نظامی اخیر در خاورمیانه

دکتر امین پرتو

۴۹ روابط عربستان و ایران؛ از رقابت تا تقابل

دکتر مهدی میرزاده کوهشاهی

۵۷ سوریه؛ بن بست سیاسی و احیای گروه های معارض و تروریست

فاطمه سادات میراحمدی

۶۳ انتخابات عمومی بریتانیا: تحلیل وضعیت و پیامدهای پیش رو

دکتر داود غرایق زندی

نشست ماه ۶۷

۶۷ تحولات یمن؛ کشمکش های داخلی و مداخله خارجی

علی گلچین

نگاه دیگران ۷۷

۷۷ تفکر استراتژیک ایران: ریشه ها و سیر تکاملی

گروه مطالعات بین المللی

• مطالب درج شده در ماه نگار لزوماً بیانگر دیدگاه های پژوهشکده نمی باشد و استفاده از مطالب آن با ذکر منبع آزاد است.

طرح استانی شدن انتخابات؛ روندها و چالش‌ها

میر قاسم بنی‌هاشمی *

اشاره:

استانی شدن انتخابات مجلس که از چند سال گذشته مورد توجه بسیاری از کارشناسان و نخبگان سیاسی قرار گرفته است، می‌تواند اثرات دوگانه‌ای بر کیفیت مشارکت شهروندان و امنیت ملی کشور داشته باشد، از این رو موافقان و مخالفان زیادی دارد. در این نوشتار با مروری بر اثرات مثبت و منفی آن دیدگاه‌های موافقان و مخالفان این طرح بررسی شده است.

مقدمه

گستره جغرافیایی و جمعیتی حوزه انتخاباتی یکی از متغیرهای مهم در تأسیس الگوی نظام‌های انتخاباتی می‌باشد. هر چند کشورهای مختلف، شیوه‌ها و الگوهای مختلفی را برای اخذ رأی شهروندان به کار می‌گیرند، ولی مهم‌ترین اهداف انواع نظام‌های انتخاباتی و حوزه‌بندی انتخاباتی دستیابی به «عدالت سیاسی» در میان گروه‌های اجتماعی، «کارآمدی نهادهای برآمده از انتخابات»، «شایسته‌گزینی»، «تأمین امنیت و ثبات سیاسی» و «سلامت روندهای انتخاباتی» می‌باشد. در این چارچوب، دستیابی به الگوی مطلوب نظام انتخاباتی همواره یکی از دغدغه‌های مهم سیاستمداران در تاریخ معاصر ایران بوده است. ارائه چند باره طرح «استانی شدن انتخابات» در دو دهه گذشته نیز بیانگر این است که شیوه اخذ رأی و نظام گزینش منتخبین نهادهای تقنینی کشور و به طور کلی، روندهای فعلی انتخابات مواجه با آسیب‌ها و چالش‌های زیادی مانند منابع ناآشکار تأمین هزینه‌های کلان انتخاباتی، مسأله خرید رأی، عدم شایسته‌گزینی، شخصی و عشیره‌ای شدن رقابت‌ها، تنش‌های قومی-قبیله‌ای، کامیابی نمایندگان ضعیف، فقدان برنامه منسجم گروهی و جمعی منتخبین، عدم مسئولیت‌پذیری و آزمون و خطاهای متعدد مردم در انتخاب

نمایندگان و در کل ناکارآمدی مجلس در انجام وظایف ملی و ذاتی خود، یعنی «قانون‌گذاری درست و نظارت» می‌باشد و این آسیب‌های آشکار، اصلاح ساختاری روندهای انتخابات مجلس را اجتناب‌ناپذیر کرده است. موضوعی که تلاش فراکسیون‌های اکثریت هر دو جناح و جریان غالب سیاسی در کشور؛ اصلاح طلب (در مجلس ششم) و اصول‌گرا (در مجالس هفتم و نهم) نشان‌دهنده این امر است و هر دو جناح در صدد اصلاح روندهای ناسالم کنونی بوده‌اند. گزارش حاضر به اختصار به پیشینه طرح، بررسی مبانی توجیهی طرح و برخی پیشنهادات اصلاحی می‌پردازد.

پیشینه طرح استانی شدن انتخابات

مسئله شهرستانی یا استانی شدن حوزه انتخاباتی یکی از موضوعات مورد بحث و پرداخته پس از انقلاب اسلامی بوده است. در شورای بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ یکی از پیشنهادات برای اصلاح اصل ۶۴ قانون اساسی، استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی بود. این پیشنهاد در شور اول کمیسیون مربوطه رد شد، اما در شورا جوانب مختلف استانی شدن بررسی گردید. موافقان و مخالفان استانی شدن انتخابات مجلس در شورای بازنگری دلایلی را بیان نموده‌اند که مخالفان و موافقان کنونی استانی شدن انتخابات مجلس استدلال‌های خویش را عمدتاً بر محور آنها تنظیم می‌کنند.

موافقان در جلسات دهم تا چهاردهم شورای بازنگری به این نکات اشاره داشتند: برطرف شدن بسیاری از کشمکش‌ها و اختلاف‌ها در شهرهای کوچک، انتخاب افراد نخبه و افرادی که بیشتر بتوانند در مسئله قانون‌گذاری و تصمیم‌گیری صاحب رأی و نظر باشند، برطرف کردن نابرابری‌ها و بی‌ظابطگی‌هایی که از نظر جمعیت و تعداد نمایندگان حوزه‌های انتخابیه مختلف وجود دارد و جلوگیری از کشیده شدن

* عضو هیئت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

نماینده به مسائل اجرایی از طریق درگیر کردن او با وظایف اصلی یعنی قانون گذاری و تصمیم گیری در سطح کلان، از فوایدی است که توسط موافقان استانی شدن ذکر شده‌اند. البته، موافقان اشاره داشتند که استانی شدن انتخابات مجلس می‌تواند معایبی نیز داشته باشد، اما اشکالات آن در برابر این فواید خیلی مهم نیستند.

با وجود برخی مزیت‌ها، به نظر می‌رسد طرح استانی شدن انتخابات بر مبنای حفظ ساختار و رویه‌های موجود نظام انتخاباتی و صرفاً اصلاح برخی ناهنجاری‌ها و روندهای معیوب نوشته شده که طبعاً نمی‌تواند تغییر جدی در ناکارآمدی یا نارسایی‌های نهادهای انتخابی کشور به وجود آورد

مخالفان نیز بر این نظر بودند که به دلیل جمعیت بیشتر مرکز استان، طبعاً کاندیدای مرکز استان رأی می‌آورد که این مسئله می‌تواند احساسات مردم مناطق مختلف استان را جریحه‌دار کند و چه بسا افراد لایق در نقاط کم جمعیت تر به مجلس راه نمی‌یابند. مخالفان تأکید داشتند که استانی شدن انتخابات مجلس نوعی سرخوردگی مردم از شرکت در انتخابات را به همراه خواهد داشت و رسیدگی به مشکلات مردم مناطق کم جمعیت و کوچک معطل خواهد ماند و حال آنکه رسیدگی نمایندگان به موضوعات حوزه انتخابیه هم اکنون متعارف است.

در شورای بازنگری نتیجه این شد که تصمیم گیری درباره استانی شدن حوزه‌های انتخابیه به قانون گذاری مجلس واگذار گردد تا در صورت نیاز بتوان آن را به راحتی تغییر داد. از این رو، استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی در شورای بازنگری قانون اساسی به نتیجه نرسید، اما در ذیل اصل ۶۴ قانون اساسی اضافه گردید که محدوده حوزه‌های انتخابیه را قانون تعیین می‌کند. پیشنهاد برگزاری استانی انتخابات مجلس در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی زمینه‌ای شد تا نمایندگان ادوار پنجم، ششم، هفتم و نهم مجلس شورای اسلامی نیز استانی شدن انتخابات مجلس را مطرح کنند که تا کنون با چالش‌های فراوانی روبه‌رو بوده است. طرح تغییر حوزه بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی از شهرستان به استان نخستین بار در سال ۱۳۷۸ (آخرین سال دوره پنجم مجلس)

ارائه شد. این طرح بعد از «لایحه جرم سیاسی»، قدیمی‌ترین طرحی است که بررسی آن در دوره‌های مختلف مجلس به سرانجامی نرسیده است. کلیات طرح استانی شدن انتخابات مجلس از طرف اکثریت نمایندگان رد شد و از دستور کار خارج گردید و دومین بار، تعدادی از نمایندگان مجلس ششم آن را در سال ۱۳۸۱ در سومین سال این مجلس عیناً تقدیم مجلس نمودند. در نخستین طرح مصوب مجلس ششم، محدوده جغرافیایی هر استان، حوزه انتخابیه رقابت‌های انتخاباتی مجلس می‌شد، اما داوطلبان نمایندگی می‌بایست در یکی از شهرستان‌های استان ثبت نام کنند و مجموع آرای هر داوطلب در کل استان، ملاک راه‌یابی وی به عنوان نماینده استان از آن شهرستان محسوب می‌شد. داوطلب می‌بایست علاوه بر شرایط مندرج در قانون انتخابات مجلس، از طریق عواملی مانند تولد در شهرستان محل ثبت نام، سابقه نمایندگی مجلس شورای اسلامی از آن شهرستان یا سابقه حداقل دو سال سکونت در آن شهرستان، دارای تعلق محلی به حوزه انتخابیه باشد. طراحان با قید لزوم تعلق محلی، ظاهراً می‌خواستند امکان انتخاب به نمایندگی شهرستان را از افراد فاقد تعلق محلی اما دارای اقبال کسب آرای بالا در قلمرو استان سلب نمایند. اقلیت‌های دینی از طرح‌های استانی شدن انتخابات مجلس مستثنی بودند. این طرح پس از طرح شدن در سال‌های نخست انقلاب نخستین بار با اکثریت آراء جریان اصلاح طلب در مجلس ششم تصویب شد، اما شورای نگهبان به دلیل مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی، نخستین طرح مصوب مجلس ششم را به مجلس شورای اسلامی برگرداند. ایرادات شورای نگهبان عمدتاً بر چهار محور تشدید اختلاف‌های محلی، قومی و قبیله‌ای، کاهش مشارکت مردم در انتخابات،

افزایش هزینه عمومی و ایجاد تبعیض ناروا مبتنی بود. شورای نگهبان بر این نظر بود که «برگزاری استانی انتخابات موجب بروز و ازدیاد اختلاف‌های محلی، قومی- قبیله‌ای و مذهبی می‌شود و این خلاف همبستگی و وحدت ملی است و عامل از بین رفتن توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین مردم می‌شود. بنابراین، خلاف موازین شرع و مغایر بند ۱۵ اصل سوم قانون اساسی است». واقعیت این است که نفس برگزاری انتخابات به ایجاد اختلاف مقطعی منجر می‌شود که اگر منظور این است، اصولاً نباید هیچ انتخاباتی را برگزار کرد تا اختلاف ایجاد نشود. به علاوه، با برگزاری استانی انتخابات، نزاع‌های محلی، قومی، قبیله‌ای و مذهبی به سبب کمتر شدن تأثیرگذاری این عوامل در انتخاب نمایندگان تعدیل می‌شوند. شورای نگهبان همچنین برگزاری استانی انتخابات را به دلیل کاهش مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت مغایر با بند ۸ اصل سوم به دلیل افزایش هزینه عمومی مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی دانست. دلیل مغایرت استانی شدن انتخابات با مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت مندرج در بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی روشن نیست.

البته، در روستاها و شهرهای کوچک که رقابت کاندیداها سنتی، چهره به چهره و بیشتر محلی است، تأثیر چنین طرحی بر کاهش نسبی میزان مشارکت قابل انکار نیست، ولی در بلندمدت و با تغییرات اجتماعی روزافزون، حوزه‌بندی استانی انتخابات به کاهش مشارکت مردم منجر نمی‌شود، بلکه میزان مشارکت به رقابتی بودن انتخابات وابسته خواهد بود. رفتار انتخاباتی مردم در تهران و کلان‌شهرها و حتی شهرهای متوسط در چهار دور انتخابات گذشته نشان می‌دهد که میزان مشارکت مردم نه به استانی- فهرستی شدن، بلکه به الگوی

رقابت انتخاباتی کاندیداها و جناح‌های سیاسی بر می‌گردد. در واقع، در انتخاباتی که رقابت‌ها چندقطبی و واقعی بوده، زمینه حضور و مشارکت گروه‌های اجتماعی مختلفی را فراهم کرده و انتخابات تک‌قطبی انگیزه‌ای برای مشارکت فراگیر و حداکثری اقشار مختلف اجتماعی را فراهم نکرده است.

فعالیت و رقابت گسترده احزاب در قالب دو جناح و دو جبهه اصلی در دو انتخابات مجلس پنجم و ششم موجب ظهور دو قطب مشخص در جهت‌گیری افکار عمومی در تهران و ۱۰ شهر بزرگ کشور گردید و نتیجه این فرایند افزایش ۲۰ درصدی مشارکت در انتخابات مجلس پنجم به ۷۱ درصد و ۱۷ درصدی در انتخابات مجلس ششم (۶۷ درصد) در کل کشور و افزایش بیش از ۵۰ درصدی مشارکت در تهران و شهرهای بزرگ بود.

همچنین در خصوص ایراد هزینه‌های انتخاباتی باید تأکید نمود که با استانی شدن حوزه‌های انتخابیه، به جای صرف هزینه‌های انتخاباتی دومرحله‌ای برای حوزه‌های مختلف می‌توان با انجام یک انتخابات فراگیر یک مرحله‌ای هزینه‌های برگزاری انتخابات را کاهش داد. در واقع، تقلیل هزینه‌های انتخابات و تبلیغات اسراف‌آمیز از نکات مثبتی است که با استانی شدن قابل تحقق است. شورای نگهبان طرح مصوب مجلس ششم را مغایر با بند ۹ اصل ۳ و اصول ۶ و ۶۲ قانون اساسی نیز اعلام کرد. در مقام رفع ایرادات شورای نگهبان، مجلس ششم در دومین طرح مصوب خویش تصمیم گرفت استانی شدن به طور آزمایشی برای یک بار در استان‌های اصفهان، آذربایجان شرقی، زنجان، فارس، گیلان و لرستان اجرا شود تا با توجه به نتایج حاصله، مجلس شورای اسلامی درباره اجرای آن در تمام استان‌های کشور تصمیم‌گیری کند. این مصوبه در صورتی که بنا بر ارزیابی وزارت کشور در برخی استان‌های فوق باعث ایجاد یا تشدید اختلاف‌های منطقه‌ای یا کاهش محسوس مشارکت مردم در انتخابات می‌گردید، با پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی آن استان یا استان‌ها از استانی شدن انتخابات مستثنی می‌شدند. به موجب دومین متن مصوب مجلس ششم، قلمرو جغرافیایی استان به عنوان حوزه انتخابیه لحاظ می‌شد و از این رو، داوطلبان به عنوان نامزدهای نمایندگی برای شهرستان‌ها رقابت نمی‌کردند. تلاش مجلس ششم در قالب انجام تغییرات در نخستین طرح مصوب خویش برای متقاعد کردن شورای نگهبان نتیجه نداد، زیرا شورا اغلب ایرادات قبلی را باقی دانست. نمایندگان اصول‌گرای مجلس هفتم نیز طرح مجلس ششم را با تغییراتی تصویب کردند که شورای نگهبان در مقام بررسی مطابقت طرح مصوب مجلس هفتم با شرع و قانون اساسی، بقای ایرادات قبلی را اعلام

کرد. پیرو اعلام مغایرت مصوبه مجلس هفتم با شرع و قانون اساسی، اکثریت نمایندگان در اردیبهشت ۱۳۸۶ با انجام تغییرات در طرح مصوب قبلی، طرح جدیدی را با قید دو فوریت به مجلس تقدیم نمودند. فوریت طرح مذکور در شهریور ۱۳۸۶ تصویب نشد. البته، این طرح در جلسه کمیسیون تخصصی نیز با اکثریت آراء رد شده بود، زیرا کمیسیون مربوطه ایرادهای شورای نگهبان را ماهوی تشخیص داد و برطرف کردن آن را ممکن ندانست.

با وجود چنین مخالفتی، بار دیگر طرح استانی شدن انتخابات در مجلس نهم نیز در دستور کار اصول‌گرایان قرار گرفت و در آذرماه ۱۳۹۳، با امضای ۱۶۹ نماینده و البته با تغییرات جدیدی مطرح شد. نمایندگان با ۱۳۳ رأی موافق و ۶۴ رأی مخالف، یک فوریت بررسی آن را به تصویب رساندند تا شاید بتوانند به پروسه چندین ساله تصویب این طرح پایان دهند. بعد از تصویب یک فوریت بررسی طرح استانی شدن انتخابات، اوایل بهمن‌ماه نمایندگان موافق و مخالف این طرح برای نزدیک شدن بیشتر دیدگاه‌هایشان به هم، نشست مشترکی برگزار کردند. کمیسیون شوراهای مجلس هم در هفته پایانی سال ۹۳ بررسی این طرح را در نشست این کمیسیون آغاز کرد و در اواخر فروردین مفاد پنجگانه آن را به تصویب رساند. کلیات این طرح در نشست علنی دوم اردیبهشت ۱۳۹۴ مجلس مطرح گردید که به رغم مخالفت نماینده دولت و برخی نمایندگان با ۱۴۹ رأی موافق، ۶۹ رأی مخالف و ۹ رأی ممتنع تصویب شد و بدین ترتیب، یک گام اساسی برای تغییر بنیادین نظام انتخاباتی و حوزه‌بندی انتخابی ۱۰۸ ساله مجلس برداشته شد.

ایده بنیادین این طرح، تغییر حوزه‌های انتخابیه از شهرستان‌ها به استان‌ها و لزوم کسب اکثریت آرای ساکنان استان و نه شهرستان توسط کاندیداها (ماده ۱) و نیز یک‌مرحله‌ای شدن انتخابات (ماده ۴) می‌باشد. با این حال، به دلیل طرح برخی ابهامات و ایرادات از طرف نمایندگان مخالف و معاونت قوانین مجلس این طرح به پیشنهاد رئیس مجلس و با تصویب نمایندگان به کمیسیون شوراهای مجلس فرستاده شد تا ظرف مدت دو هفته و با رفع نواقص برای رأی‌گیری نهایی به صحن علنی پارلمان بازگردد. پس از یک ماه بررسی در کمیسیون شورا و ریزنی با شورای نگهبان، متن نهایی این طرح در ۱۲ ماده و تعداد زیادی تبصره در ۳۰ اردیبهشت ۱۳۹۴ منتشر گردید. در اصلاحیه جدید علاوه بر نکات فوق، ثبت نام کاندیداها به صورت فردی یا فهرستی امکان‌پذیر می‌شود (ماده ۴). این فهرست یا توسط احزاب قانونی و یا ائتلاف‌های سیاسی اشخاصی که از ستاد انتخاب کشور مجوز کسب می‌کنند، منتشر می‌شود، ولی ائتلاف‌های قومی ممنوع می‌گردد (تبصره ۳ ماده ۴). بر اساس ماده ۵،

هر انتخاب‌کننده در استان می‌تواند به «**عنوان**» یک فهرست رأی دهد یا از بین کاندیداها یا از درون چند فهرست به داوطلبان مورد نظر رأی دهد. رأی به فهرست به منزله رأی به تمام اعضا و اسامی فهرست ائتلافی است که برای هر یک از کاندیداهای درون فهرست یک رأی محسوب می‌شود. مدت فعالیت‌های انتخاباتی از ۷ روز به ۱۴ روز افزایش می‌یابد (ماده ۷). حوزه‌های انتخابیه اقلیت‌های دینی از شمول این قانون مستثنی هستند (ماده ۱۲).

بررسی مبانی توجیهی طرح

در مقدمه طرح استانی شدن انتخابات که در دوم اردیبهشت ۱۳۹۴ به رأی گذاشته شد، در تبیین اهداف تغییر و تعیین حدود جدید حوزه‌های انتخابیه به عنوان دلایل توجیهی به نکات زیر اشاره شده است:

۱. حاکمیت رویکرد ملی به جای نگاه

محلی و ایفای وظایف ذاتی نمایندگی؛

حامیان طرح تأکید دارند در شرایط فعلی نمایندگان بیشتر انرژی و وقت خود را به جای بررسی امور ملی صرف امور محلی و جزئی می‌نمایند و این طرح برنامه‌محوری را جایگزین شخص‌محوری در رقابت‌های انتخاباتی و نیز در دوره انجام وظایف نمایندگی می‌نماید. بر این مبنا استانی شدن انتخابات می‌تواند دخالت نماینده در امور محلی را حداقل از سطح شهرستان‌ها و شهرهای کوچک به سطح استان تغییر دهد و از درگیری کامل نماینده در امور محلی بکاهد. هرچند این استدلال می‌تواند بخشی از واقعیت را توضیح دهد، ولی بایستی اشاره نمود که استانی شدن انتخابات میزان دسترسی شهروندان را به نمایندگان افزایش می‌دهد و یک شهروند شهرستانی به جای یک نماینده، در شرایط جدید به تعداد زیادی نماینده با رویکردها و توان نفوذ متفاوت دسترسی دارد. تنظیم منطقی



و مسئولیت پذیر، شهروندان آگاه در سطح سیاست ارتقا می‌یابند و طبعاً مجلسی قوی به واسطه حضور چنین نمایندگان می‌تواند از عهده انجام وظایف ذاتی خود در امر قانون گذاری و نظارت بر حسن اجرای امور کشور برآید.

۳. تقویت نظام انتخاباتی تشکیلاتی - حزبی و تقویت فرهنگ

تحزب؛ به نظر طراحان استانی شدن انتخابات، افزایش وسعت حوزه‌های انتخابیه از سطح تقسیمات فعلی به سطح استانی، داوطلبان نمایندگی مجلس را وادار می‌کند تا به منظور ارتقاء قدرت رقابت و کسب پیروزی در انتخابات، ناگزیر از عضویت در گروه‌های سیاسی و اجتماعی یا گرایش به سمت احزاب و نهادهای مدنی باشد. همین امر موجب جلب توجه رأی‌دهندگان به اهداف و برنامه‌های نهادهای مدنی شده و توسعه و گسترش فرهنگ تحزب را در پی دارد. در بررسی این ایده باید گفت که از مهم‌ترین نکات قوت این طرح، تمهید برخی زمینه‌ها و سازوکارهای حقوقی ضمنی برای تشویق کاندیداها، جناح‌ها و نیز شهروندان برای حرکت به سمت فعالیت‌های نهادمند و حزبی می‌باشد. برخی مفاد این طرح مقدمات مناسبی برای جهت‌دهی و تغییر رفتارهای انتخاباتی توده‌ای و غیر هدفمند به مشارکت انتخاباتی حزبی را فراهم می‌نمایند، اما نکته مهم این است که چنین بسترهای ضمنی حقوقی، الزاماً گذار به رفتار انتخاباتی یا رقابت‌های انتخاباتی حرفه‌ای و شایسته‌سالار نخواهد بود. رشد و تداوم فعالیت احزاب به ویژه سازمان‌ها و نهادهای فراگیر، امکان تحمل رقابت احزاب قانونی و حاشیه امنیتی، اعتماد مردم به جریان‌های سیاسی و کاهش هزینه‌های فعالیت‌های حزبی و صنفی از زمینه‌های مهم حرکت به سمت نظام انتخاباتی حزبی می‌باشد.

۴. حذف رقابت‌های شدید و اختلاف بر انگیز قومی و قبیله‌ای

و تقویت همبستگی ملی. دیگر استدلال طراحان این مصوبه این است که تغییر ساختار اجرایی و انتخابات توأم با افزایش وسعت حوزه‌های انتخابیه، موجب کمرنگ شدن نقش تعلقات قومی و قبیله‌ای در فرایند رقابت‌های انتخاباتی و کسب موفقیت در انتخابات می‌شود. با توجه به تجارب روندهای انتخاباتی در تهران و شهرهای بزرگ، تضعیف نقش انگیزه‌های قومی و قبیله‌ای در رقابت‌های استانی را می‌توان یکی از نکات قوت این طرح دانست. البته، لازم به یادآوری است که گذار از مختصات جامعه سنتی فی‌نفسه ما را به سمت همبستگی ملی به عنوان یکی از ویژگی‌های جامعه مدرن رهنمون نمی‌سازد، بلکه چنین گذار و دستاوردی ثمره ظهور فرهنگ سیاسی مشارکتی، تکوین و شکوفایی نهادهای مدنی و صنفی قوی و پذیرش قواعد و الزامات سیاست‌ورزی

روابط و مناسبات شهروندان با نمایندگان نه از طریق تغییر حوزه انتخابیه، بلکه با کارآمدی نهادهای اجرایی و نیز نظارتی و دیگر نهادهای حاکمیتی در حل مشکلات و مسائل شهرستان ها میسر می‌باشد. همچنین، استانی شدن انتخابات یکباره نمی‌تواند نگاه‌های محلی کاندیداها و یا نمایندگان را به رویکرد ملی تبدیل نماید. چون هم مسائل و مشکلات شهرستان‌ها به جای خود باقی است و هم فرهنگ سیاسی و ذهنیت‌ها و ادراکات سیاسی کاندیداها و یا نمایندگان به سرعت تغییر نمی‌یابد.

۲. ارتقاء سطح کیفی و افزایش کارایی

مجلس؛ استدلال دیگر طراحان مصوبه استانی شدن انتخابات این است که این طرح امکان انتخاب داوطلبان شاخص‌تر با صلاحیت‌های برتر را فراهم می‌آورد. تعریف محدوده جدید حوزه‌های انتخابیه سبب می‌شود رقابت‌های انتخاباتی در سطح جمعیت وسیع‌تری انجام گیرد. در چنین حالتی، با لحاظ محدودیت امکان انتخاب، صرفاً داوطلبانی به موفقیت دست خواهند یافت که در میان جمعیت مربوطه از سوابق و ویژگی‌های درخشان‌تری در مقایسه با سایرین برخوردارند. در ارزیابی دیدگاه ایدئالیستی مدافعان طرح، بایستی یادآوری نمود که تجربه جناح‌گرایی و نظام رقابتی مبتنی بر ائتلاف‌های رنگارنگ تشکل‌های کوچک محفلی و احزابی که تعداد اعضا و یا حامیان آنها به چند هزار یا حتی چند صد نفر نمی‌رسد، بیانگر این است که استانی شدن انتخابات و پدیداری رقابت مبتنی بر فهرست‌های انتخاباتی و یا پیروزی برخی چهره‌های شاخصی که به دلایلی مشهوریت پیدا کرده و دوره‌ای طولانی در مجلس حضور می‌یابند، نمی‌تواند به ارتقاء سطح کیفی و کارایی مجلس کمک نماید. چون نمایندگان برتر و شاخص در گرو وجود احزاب و اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای کارآمد

مدرن مانند پابندی دولتمردان و جریان‌های سیاسی به رعایت حقوق و آزادی‌های اساسی رقیبان می‌باشد.

۵. کاهش تعداد داوطلبان و هزینه‌های اجرایی انتخابات؛ حامیان

طرح معتقدند با تصویب این طرح اولاً تعداد حوزه‌های انتخابیه به تعداد استان‌های کشور تقلیل خواهد یافت و این امر خود موجب کاهش هزینه‌های اجرایی انتخابات می‌شود. ثانیاً کاهش تعداد حوزه‌های انتخابیه، خود کاهش میزان داوطلبان نمایندگی را نیز در پی خواهد داشت. در ارزیابی این ایده، واقعیت این است که مهم‌ترین تأثیر این طرح در کاهش هزینه‌های دولتی انتخاباتی را می‌توان ناشی از یک مرحله‌ای شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی دانست؛ چون در مرحله دوم، علاوه بر هزینه‌های کلان (پول و وقت)، هم میزان مشارکت کاهش می‌یابد و هم درصد آراء کسب‌شده منتخبین به شدت افول می‌کند، ولی در سطح هزینه‌های تبلیغاتی کاندیداها تا زمانی که الگوی رقابت انتخاباتی حرفه‌ای در میان احزاب و تشکل‌های فراگیر و شناسنامه‌دار نهادینه نشود، دلایل فنی کافی برای کاهش هزینه‌های انتخاباتی وجود ندارد. در واقع، برخی نهادها و جریان‌های حامی این توان را دارند که برای پیروزی در انتخابات هزینه‌های انتخاباتی را از شهرستان‌ها به سطح استان‌ها افزایش دهند.

۶. افزایش میزان و تسهیل امکان مشارکت عمومی شهروندان؛ به

نظر طراحان استانی شدن، افزایش وسعت حوزه‌های انتخابیه از سطوح فعلی به سطح استان، افزایش تعداد رأی‌دهندگان در هر حوزه را در پی خواهد داشت و این خود، امکان مشارکت عمومی شهروندان را ارتقا می‌بخشد. در بررسی این ادعا بایستی اشاره نمود که بررسی تجارب انتخاباتی در تهران یا شهرهای بزرگ ایران و نیز دیگر کشورها بیانگر آن است که بین وسعت حوزه انتخاباتی و تسهیل در مشارکت ارتباط وثیقی وجود ندارد. در شهرهای بزرگ در صورت فقدان احزاب و تشکل‌های قوی، رغبت مشارکت سیاسی کاهش می‌یابد، هرچند بنا به آگاهی‌های اجتماعی و سیاسی مردم امکان فریب آنها از طرف کاندیداها و جریان‌ها کاهش می‌یابد.

۷. عادلانه شدن نظام انتخاباتی و ایجاد فرصت‌های برابر برای

آحاد افراد ملت؛ دیگر دلیل حامیان طرح این است که با افزایش وسعت حوزه‌های انتخابیه و تغییر سازوکار پیروزی در انتخابات، ضمن استقرار نظام انتخاباتی عادلانه، اصل برابری شهروندان در برخورداری از امکان انتخاب شدن و انتخاب کردن، بیش از پیش تأمین می‌شود. در نقد این ادعا لازم به ذکر است که عادلانه شدن روندهای انتخاباتی به گستره جغرافیایی آن بر نمی‌گردد، بلکه با رفتار بی‌طرفانه و قانونی نهادهای حاکمیتی اجرایی و نظارتی در تأمین فضای آزاد انتخاباتی مرتبط می‌باشد.

۸. کنترل تخلفاتی نظیر خرید رأی؛ یکی

از ایرادات وارد بر برگزاری انتخابات به شکل فعلی این است که کوچک‌بودن محدوده جغرافیایی حوزه‌های انتخابیه به کاندیداها اجازه می‌دهد برای جلب و جذب آراء شهروندان به شیوه‌های غیر اخلاقی نظیر خرید رأی متوسل شوند. استانی شدن انتخابات خرید رأی در سطح جمعیتی و جغرافیایی وسیع را غیر ممکن می‌سازد. در ارزیابی این ادعا بایستی اشاره نمود که استانی شدن انتخابات اتوماتیک‌وار موجب حذف تخلفات مالی نمی‌شود، بلکه تجمیع توان مالی کاندیداها یا حامیان مالی آنها می‌تواند این سطح از فساد و تخلف را در سطح استان فعال سازد. کنترل تخلفات نیازمند اجرای بی‌کم و کاست قوانین موجود در برابر الیگارش‌های جناحی و یا فردی می‌باشد.

۹. افزایش نقش نهادهای محلی و

شوراها؛ ادعای حامیان طرح این است که با استانی شدن انتخابات، شوراها شهر و روستا و شورای عالی استان‌ها می‌توانند با ظرفیت منطقه‌ای خود تقاضاهای محلی را پیگیری کنند تا نمایندگان مجلس به وظیفه قانونی خود بپردازند، زیرا اکنون وقت زیادی از نمایندگان برای پیگیری مسائل محلی صرف می‌شود، در حالی که وظیفه نماینده قانونگذاری و نظارت بر حسن اجرای قانون است. در این شرایط، نماینده وقت کافی برای رسیدگی به وظایف خود را ندارد. در ارزیابی این ادعا بایستی یادآوری نمود که این طرح به صورت مکانیکی نمی‌تواند به تقویت و تحکیم نقش نهادهای محلی از جمله شوراها کمک نماید. تقویت نقش شوراهای نیازمند تغییر مناسبات فعلی در روابط شوراهای با نهادهای بی‌شمار حاکمیتی در شهرستان‌ها و نیز ضرورت تغییر رویکرد تمرکزگرایی اداری در کشور می‌باشد که چنین ضرورتی تغییر و اصلاح قوانین مرتبط

با اختیارات و صلاحیت‌های نهادهای استانی از جمله شوراهای اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

نتیجه‌گیری

استانی‌شدن انتخابات دارای مزایای متعددی از جمله رشد زمینه‌های رفتار حزبی، کاهش درگیری‌ها و دغدغه‌های محلی و طایفه‌ای، امکان رشد نهادهای محلی و شوراهای ورود افراد نسبتاً قوی جریان‌های سیاسی به مجلس و تقویت نگرش ملی در نمایندگان خواهد بود که این امر می‌تواند برخی آسیب‌های شدید نظام انتخاباتی فعلی را کاهش دهد. در عین حال، اجرایی کردن این طرح نیازمند ایجاد برخی زیرساخت‌ها و زمینه‌های لازم است که از مهمترین آنها ارتقاء جایگاه شوراهای و بازتعریف وظایف و اختیارات آنها در سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری و اجرایی کشور است. همچنین، تقویت احزاب و تشکلهای سیاسی، سیستم انتخاباتی و سیاسی را از حالت بی‌قاعدگی و آنومی فعلی نجات داده و آن را ضابطه‌مند می‌کند.

با وجود برخی مزیت‌ها، به نظر می‌رسد طرح استانی‌شدن انتخابات بر مبنای حفظ ساختار و رویه‌های موجود نظام انتخاباتی و صرفاً اصلاح برخی ناهنجاری‌ها و روندهای معیوب نوشته شده که طبعاً نمی‌تواند تغییر جدی در ناکارآمدی یا نارسایی‌های نهادهای انتخابی کشور به وجود آورد. بر این مبنای بازاندیشی راهبردی و تجدید نظر اساسی در رویه‌ها و نظام انتخاباتی کشور برای حرکت به سمت انتخابات هدفمند و نهادمحور ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. در این چارچوب، برای دستیابی به انتخابات کارآمد، آسیب‌شناسی رویه‌ها، الگو و شیوه رقابت انتخاباتی و در کل نظام انتخاباتی کشور گام نخست و ضروری می‌باشد.

تجارب ۹ دور انتخابات مجلس شورای اسلامی و نیز ۱۱ دوره انتخابات ریاست جمهوری نشان می‌دهد انتخاب غیر هدفمند، تصادفی و محفلی‌کاندیدها توسط مردم لزوماً به شایسته‌سالاری و حضور لایق‌ترین انسان‌ها در مناصب حاکمیتی منتهی نمی‌شود، بلکه خیلی زمان‌ها و موارد روش باطلی برای آزمون و خطای مستمر انتخاب‌کنندگان است که به ویژه در حوزه‌های انتخاباتی بزرگ پس از مدتی به بی‌تفاوتی و بی‌رغبتی به مسائل در عرصه سیاست می‌انجامد. مشارکت حداقلی در انتخابات مجالس هفتم و هشتم در تهران و شهرهای بزرگ و آراء بسیار پایین (۱۰ تا ۲۵ درصدی) منتخبین اول، بیانگر چنین واقعیتی می‌باشد. مهم‌ترین آسیب‌های نظام انتخاباتی کشور را می‌توان در محورهای زیر خلاصه نمود:

- شخصی، خانوادگی و قبیله‌ای‌شدن انتخابات در شهرهای کوچک و محفلی‌شدن آن در شهرهای بزرگ.
- حاکمیت اصل مشهوریت، روابط نسبی و ثروت به جای خبرگی و شایستگی بر رقابت‌ها و نتایج انتخاباتی در بیشتر حوزه‌های انتخاباتی.
- فقدان برنامه‌های راهبردی جریان‌ها و کاندیداها و رقابت اشخاص به جای برنامه‌ها و اهداف.
- فقدان شفافیت هزینه‌های مالی جریان‌های سیاسی و کاندیداها و منفرد و نقش‌آفرینی محافل ثروت.
- سوء استفاده کاندیداها و منتفذان امکانات و منابع سازمان‌های دولتی و غیر دولتی، به ویژه مقامات و مسئولان نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مانند دانشگاه آزاد، بنیادها و یا شهرداری‌ها که مکلف به استعفای از مسئولیت خود نیستند.
- فقدان سازوکارهای رسانه‌ای جامع برای معرفی کاندیداها که نتیجه آن عدم شناخت کافی رأی‌دهندگان از منتخبین خود می‌باشد.
- بی‌اعتمادی مردم به کارآمدی سازوکار انتخابات برای حل مشکلات و بروز بیگانگی سیاسی نسبت به نظام.
- بدکارکردی سازوکارهای مدنی، رسانه‌ای و نظارتی و تبدیل شدن انتخابات به مکانیزم اعتراض و حرکت‌های جنبشی.
- کوتاه‌بودن فرصت فعالیت‌ها و رقابت‌های انتخابات رسمی برای شناخت لازم و کافی از کاندیداها و جریان‌ها. در اکثر کشورها مدت زمان لازم برای رقابت‌های انتخاباتی سه ماه تا یک سال می‌باشد.
- عدم مسئولیت‌پذیری منتخبین و جریان‌های سیاسی در قبال عملکرد دوران حضور در قدرت و تخطی از اهداف و برنامه‌های خود.

- پنهان شدن برخی جریان‌ها و کاندیداها در پشت آرمان‌های انقلاب و نظام و یا شعارهای مردم‌سالارانه.

- سوق یافتن نارضایتی‌ها و اعتراض‌های ناشی از ناکارآمدی مقامات و نهادهای انتخابی به اصل نظام در بلندمدت.

- بهره‌گیری از روش‌های غیر قانونی و غیر اخلاقی، به ویژه در شهرهای کوچک برای غلبه بر حریف.

- عدم شفافیت در برخی مراحل انتخابات مانند مرحله جمع‌آوری آرا و امکان سوء استفاده برخی محافل متنفذ و فراهم‌سازی بستر اعتراض‌ها و خشونت‌های جمعی.

- ظهور جریان‌های خلق الساعه و فصلی انتخاباتی به مثابه چتر بازان فرصت طلب و غیبت زودهنگام.

- مشارکت غیر حزبی و مسئولیت‌ناپذیری و ناتوانی جریان‌های سیاسی در کنترل التهاب‌ها و خشونت‌های اعتراضی.

- فقدان عرصه عمومی لازم برای گفتگو، تعاملات پیوند مردم و کاندیداها.

- پیش‌بینی‌ناپذیری رفتار انتخاباتی گروه‌های اجتماعی به خاطر عدم شکل‌یابی و صورت‌بندی ناپایدار رفتار انتخاباتی.

- ارائه طرح اولیه پیشنهادی برای دستیابی به پیش‌نویس سیاست‌های جدید انتخاباتی و تمهید الگوی جایگزین.

با توجه به تجربه کشورهای دنیا در یک صد سال اخیر در تأسیس نظام‌های انتخاباتی موفق بایستی یادآوری و تأکید نمود که مشارکت و رقابت نهادی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای کارآمدسازی مکانیزم انتخابات و سیاست‌مدارن می‌باشد. در تمثیلی ساده، مشارکت و رقابت انتخاباتی غیر حزبی را می‌توان سیستم خودروی بدون موتور دانست. چنانکه خودروی بدون موتور فقط چهار چرخ را دارد، انتخابات بدون احزاب نیز کاریکاتوری از انتخابات خواهد بود. به همین دلیل است که احزاب را چرخ‌دنده دموکراسی دانسته‌اند. بر این مبنا، انتخابات حزبی و مبتنی بر رقابت فهرست‌های انتخاباتی احزاب، مهم‌ترین روش و مکانیزم شناخته‌شده برای کارآمدسازی نهاد انتخابات، تبدیل آن به مهم‌ترین مکانیزم افزایش قدرت و مشروعیت نظام سیاسی، جهت‌دادن به انتخاب بهینه توده‌ها و کاهش هزینه‌های سیاسی و مالی برای انتخاب مقامات اجرایی و تقنینی می‌باشد.

با توجه به این مفروضات، لازم است با توجه به تجربه طولانی نظام‌های جمهوری در دنیا و نیز تجارب و آسیب‌های شیوه غیر نهادی انتخابات در جمهوری اسلامی، طرح استانی شدن انتخابات بایستی بر مبنای الگوی نوین مشارکت و رقابت انتخاباتی نهادی و حزبی تدوین و تهیه گردد. در

غیر این صورت، برخی اصلاحات محدود تأثیر جدی در رفع آسیب‌های نظام انتخاباتی کشور و کارآمدسازی آن نخواهد داشت. مزیت‌ها و فواید این الگوی جایگزین، به مثابه ضرورتی برای نظام مشارکت انتخاباتی در دهه‌های آتی را می‌توان در نکات زیر برشمرد؛

- مکانیزم غربال‌گری مستمر درون احزاب و تشکله‌ها و حضور کاندیداها در خبره در انتخابات.

- پیش‌گیری از فردی و شخصی شدن انتخابات و غیر رسمی شدن فعالیت‌های انتخاباتی.

- کاهش تأثیر محافل مالی و صنفی خاص مانند پیمانکاران برای مدیون‌سازی کاندیداها منفرد.

- رقابت برنامه‌ها به جای شخصیت‌ها و افراد.

- کادرسازی مستمر، نخبه‌پروری، و جایگزینی نسل جدید مدیران عالی‌رتبه و سیاست‌مداران.

- افزایش مسئولیت‌پذیری و میزان پاسخ‌گویی احزاب و تشکله‌ها در عرصه سیاست و انتخابات.

- کاهش بلاتکلیفی مردم در شناخت کاندیداها.

- کاهش فشار مالی به کاندیداها منفرد و فرصت لازم برای معرفی آنها در سطوح منطقه‌ای و ملی.

- پیش‌بینی‌پذیر و قاعده‌مند نمودن رفتارهای سیاسی و اجتماعی.

- تقویت فرهنگ سیاسی عقلانی و جامعه‌پذیری سیاسی نسل جدید و تضعیف فرهنگ سیاسی عشیره‌ای.

- تقویت منابع اجتماعی مشروعیت نظام و پرستش سیاسی جمهوری اسلامی در سطح منطقه جهان.

